

Vergaderjaar 2001–2002

28 074

Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

De reeds bij de Staten-Generaal aanhangige wijziging van de Wet luchtvaart (Kamerstukken II 2000/01, 27 603, nrs. 1–3) regelt, naast overige delen van de luchtvaartwetgeving, de verhouding met betrekking tot veiligheid en milieu. In de tweede nota van wijziging op dat wetsvoorstel (Kamerstukken II 2000/01, 27 603, nr. 8) werd toegevoegd een regeling omtrent een luchthavenexploitatievergunning voor de NV Luchthaven Schiphol (Schiphol), omtrent de vaststelling van tarieven en voorwaarden door de luchthaven Schiphol en door de NMa uit te oefenen specifiek mededingstoezicht. Over deze nota van wijziging is in de zomer een spoedadvies gevraagd aan de Raad van State. De Raad heeft op 31 augustus jl. zijn advies uitgebracht. Dit advies heeft aanleiding gegeven tot enkele nadere technische wijzigingen die met het nader rapport op 21 september jl. en een derde nota van wijziging aan de Tweede Kamer zijn gezonden (Kamerstukken II 2001/02, 27 603, nr. 9). Bij het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer op 8 oktober jl. is echter gebleken dat de Tweede Kamer over het wettelijk kader in verband met de beoogde privatisering alleen op basis van een afzonderlijk wetsvoorstel wil beraadslagen. Met dit wetsvoorstel wordt aan die wens tegemoet gekomen. De wijzigingen die bij eerdergenoemde tweede en derde nota van wijziging op het wetsvoorstel Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol zijn aangebracht, zullen met een nota van wijziging ongedaan worden gemaakt. Dit wetsvoorstel geeft een regeling van een luchthavenexploitatievergunning voor Schiphol, de vaststelling van en het toezicht op de tarieven en voorwaarden in de Wet luchtvaart. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is ervan uitgegaan dat het hierboven genoemde reeds bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart reeds is vastgesteld. Mocht in de komende tijd blijken dat deze aannamen niet terecht is, dan zal onderhavig wetsvoorstel worden aangepast.

In dit algemene deel wordt eerst ingegaan op de regeling inzake de luchthavenexploitatievergunning, waarna een toelichting volgt over het sectorspecifieke toezicht op tarieven en voorwaarden.

2. De luchthavenexploitatievergunning

De N.V. Luchthaven Schiphol treedt op dit moment op als exploitant van de luchthaven uit hoofde van haar vennootschappelijke doelstelling en op basis van haar beschikkingsmacht over de infrastructuur van de luchthaven. Haar status als exploitant is niet afhankelijk van enige vorm van door de wet vereiste instemming van overheidswege. Om een goede exploitatie van deze luchthaven, die van vitaal belang is, te waarborgen, moet de overheid als ultimum remedium over de mogelijkheid kunnen beschikken om tot dat doel in te kunnen grijpen. Om die reden wordt in dit wetsvoorstel de exploitatie van de luchthaven Schiphol verbonden aan een vergunningstelsel. Bij de vormgeving van dit stelsel is rekenschap gegeven van de aard van het bedrijf. De grote investeringen die van de exploitant worden gevegd en de lange terugverdientijd ervan, maken dat de exploitant er op moet kunnen rekenen dat hem onder normale omstandigheden ook de mogelijkheid zal worden geboden dat rendement zelf te verwerven.

De contouren van de luchthavenexploitatievergunning zijn in de brief van 17 november 2000 (Kamerstukken II 2000/01, 25 435, nr. 2) aangegeven. Genoemd zijn de exploitatieplicht, de vergunningduur, de intrekkinggronden en de met de vergunning verbonden erfpachtsconstructie. Met het oog op de verdere privatisering van Schiphol en de daarmee gewenste rechtszekerheid voor de exploitant is het gewenst de essentialia van de exploitatievergunning wettelijk te verankeren. In dit wetsvoorstel wordt een wettelijke regeling voorgesteld van de vergunningplicht (artikel 8.25), de exploitatieplicht (artikel 8.25a) en de intrekkinggronden (8.25b). Voorts wordt in artikel 8.25c een procedure vastgelegd die kan worden gevolgd bij een ernstig vermoeden van wanbeheer door de exploitant. Er bestaat geen mogelijkheid om aan de vergunning voorschriften te verbinden. Daarmee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van «Schiphol als bedrijf» waarbij een indirecte rol voor de overheid is weggelegd als schepper van randvoorwaarden. De in de artikelen 8.25 tot en met 8.25c neergelegde randvoorwaarden geven de exploitant de ruimte om op verantwoorde wijze zijn bedrijfsmatige activiteiten uit te oefenen en zo nodig te optimaliseren. De bevoegdheid tot intrekking van de luchthavenexploitatievergunning, en de aanwijzingsbevoegdheid neergelegd in artikel 8.25c, geven de minister het instrumentarium om adequaat te reageren indien sprake is van het niet naleven van de aan de vergunning verbonden verplichtingen. Naast de bevoegdheid tot intrekking van de vergunning heeft de minister van Verkeer en Waterstaat op grond van artikel 11.15 van het wetsvoorstel de bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuursdwang. Op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht kan in plaats van bestuursdwang een last onder dwangsom worden opgelegd.

De vergunning zal worden gecompleteerd met een verwerving door de Staat van de grond waarop de luchthaven wordt geëxploiteerd, waarbij de Staat deze grond vervolgens in erfpacht uitgeeft aan de exploitant van de luchthaven. Tot aan de inwerkingtreding van de bepalingen inzake de exploitatievergunning, zoals neergelegd in onderhavig wetsvoorstel, is het de bedoeling in de erfpachtsvoorwaarden vast te leggen om in het publiek belang bij continuïteit van de luchthaven, op te treden tegen taakverwaarlozing door Schiphol.

In artikel III is neergelegd dat de N.V. Luchthaven Schiphol de houdster van de eerste exploitatievergunning zal zijn.

3. Sectorspecifiek toezicht op tarieven en voorwaarden

Ingevolge artikel 36 Luchtvaartwet behoeven tarieven voor het gebruik van de luchthaven door luchtvaartuigen goedkeuring van de Kroon. In de huidige praktijk heeft de goedkeuring betrekking op de wijziging van de ingevolge de Havengeldregeling geheven passagiersgelden, landingsgelden en vliegtuigparkeergelden. Daarbij wordt het non-discriminatiebeginsel toegepast, zoals dit ook voortvloeit uit artikel 15 van het Verdrag van Chicago, naast een marginale toets op kostengerelateerdheid en op transparantie, vanuit het oogpunt dat de betreffende tarieven het belang van de luchtvaart, mede gezien vanuit het algemeen belang, niet zouden moeten schaden. Met de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling blijft de ex ante goedkeuring, neergelegd in artikel 36 Luchtvaartwet, buiten toepassing voor de luchthaven Schiphol en worden de normen van non-discriminatie, transparantie en kostenoriëntatie in de wet opgenomen en verduidelijkt en meer in overeenstemming gebracht met de beginselen van het mededingingsrecht. Aan de mededingingsrechtelijke eis van objectiviteit wordt invulling gegeven door de regels met betrekking tot kostenoriëntatie in combinatie met de eisen van non-discriminatie. Voor de overige luchthavens blijft het regime van artikel 36 Luchtvaartwet van kracht. Het sectorspecifieke toezicht wordt inhoudelijk en procedureel versterkt en in handen gelegd van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa). Dit toezicht beperkt zich tot de bepalingen die met het oog op het voorkomen van misbruik van machtspositie in het wetsvoorstel zijn opgenomen en derhalve een mededingingsrechtelijk karakter hebben. Het overige toezicht, waaronder het toezicht op de exploitatie van de luchthaven in brede zin, geschiedt door de HDL. Dit toezicht zal in beginsel de toezichtstaken van de NMa niet overlappen. De toezichthoudende taken die aan de directeur-generaal van de NMa zijn toegekend, zullen door de vervoerkamer bij de NMa worden voorbereid. Deze vervoerkamer is reeds in oprichting en maakt deel uit van de organisatie van de NMa.

In de brief van 17 november 2000 (Kamerstukken II 2000/01, 25 435, nr. 2) over de voorgenomen vervreemding van de aandelen van Schiphol heeft het kabinet reeds aangegeven dat de tarieven voor landen, passagiersafhandeling en parkeren (de tarieven voor de luchtvaartactiviteiten, die gewoonlijk worden aangeduid als de *aviation*-activiteiten) in overeenstemming met het mededingingsrecht non-discriminatoire, transparant en kostengeoriënteerd dienen te zijn en dat daarop toezicht gehouden zal worden door de NMa. De dienstverlening van de luchthaven met betrekking tot *aviation*-activiteiten heeft in het bijzonder betrekking op het ter beschikking stellen van infrastructuur. Het kabinet heeft ten principale gekozen voor algemeen mededingingstoezicht, aangevuld met enkele sectorspecifieke elementen. Het toezicht op tarieven en voorwaarden zal door de NMa worden uitgeoefend op grond van bij of krachtens de Wet luchtvaart vast te stellen normen. De Mededingingswet blijft voorts onverkort van toepassing.

Zoals was aangekondigd in mijn brief van 12 februari 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 25 435, nr. 3) is de NMa intussen verzocht om de desbetreffende tarieven reeds voorafgaande aan de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel eenmalig te toetsen op mogelijk misbruik van machtspositie. Deze toetsing door de NMa heeft inmiddels plaatsgevonden. Op grond van de vorenbedoelde eenmalige toetsing heeft de NMa aangegeven dat de boekhoudings- en kostenallocatiesystematiek van Schiphol zich niet verdraagt met de principes van artikel 24 van de Mededingingswet. De tarieven van de luchtvaartactiviteiten zijn volgens de NMa niet kostengeoriënteerd omdat deze monopolioïde activiteiten teveel kosten krijgen toegedeeld ten opzichte van de overige activiteiten,

hetgeen niet correspondeert met het werkelijk gebruik van de activa. Daarnaast is de NMa gebleken dat de boekhouding van de luchthaven niet transparant is.

Tijdens het algemeen overleg van 10 april 2001 over de voorgenomen vervreemding van aandelen Schiphol (Kamerstukken II 2000/01, 25 435, nr. 5) is door mij aangegeven dat, mede naar aanleiding van de uitkomsten van de genoemde eenmalige toetsing door de NMa, ex ante voorschriften zouden worden vastgesteld met betrekking tot de tarieven en voorwaarden voor de toegang tot de luchthaven voor vluchten door gebruikers.

Dit wetsvoorstel geeft regels voor kostenoriëntatie, kostentoerekening en gescheiden boekhouding die bij algemene maatregel van bestuur zullen worden uitgewerkt.

Uitgangspunt van de regulering van de tarieven en voorwaarden is, dat de luchthaven de tarieven en voorwaarden vaststelt, maar dat de afnemers voorafgaand daaraan hun wensen kenbaar moeten kunnen maken en dat de luchthaven deze in beginsel moet honoreren tenzij dat onredelijk zou zijn. Voor de tarieven geldt dat deze voor de *aviation*-activiteiten als geheel kostengeoriënteerd moeten zijn en dat zij, ieder afzonderlijk, redelijk dienen te zijn. Tevens is de eis van non-discriminatie in de wet neergelegd, die ook uit het Verdrag van Chicago voortvloeit. De beoordeling van de kostenoriëntatie van de tarieven wordt vergemakkelijkt door voorafgaande goedkeuring door de directeur-generaal van de NMa van het toerekeningssysteem.

De toepassing van het beginsel van zogenaamde onderhandelde toegang, dat veelal het uitgangspunt vormt voor overheidsregelgeving met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang met een monopolie-karakter, krijgt een op de situatie van de luchthaven afgestemde uitwerking. De afnemers van de *aviation*-diensten van de luchthaven zijn voornamelijk luchtvaartmaatschappijen. Daarnaast is er een in vergelijking met de luchtvaartmaatschappijen in omvang zeer beperkte categorie van afnemers die wordt aangeduid als *general aviation* en die bestaat uit de privé- en de zakenluchtvaart. De beide categorieën afnemers, die als gebruikers van de luchthaven worden aangeduid, kunnen reeds aanspraak maken op toegang tot de luchthaven op grond van publiekrechtelijke regelingen. De toegang tot de luchthaven voor gebruikers vloeit voort uit Europese regelgeving, bilaterale verdragen en nationale regelgeving. Daarnaast speelt de toewijzing van slots door de slotcoördinator een rol bij de toegang. De exploitant van de luchthaven beslist daarom in het algemeen niet over de toegang als zodanig. Onderhandelde toegang kan derhalve op de toegang zelf geen betrekking hebben maar wel op de modaliteiten van het ter beschikking stellen van infrastructuur.

Voor wat betreft de modaliteiten van de toegang tot de luchthaven is het verbod van discriminatoire tarieven, dat mede voortvloeit uit het Verdrag van Chicago, van belang. Als gevolg daarvan werken de eenmaal aan één gebruiker geboden tarieven en voorwaarden door in de verhouding tussen de luchthaven en andere gebruikers. Individuele onderhandelingen worden als gevolg daarvan geobjectiveerd en hebben als gevolg daarvan steeds een collectief resultaat. Om dit te bewerkstelligen is transparantie van het aanbod van belang.

De transparantie van het aanbod wordt in het wetsvoorstel gewaarborgd door de exploitant van de luchthaven de voorgenomen tarieven en voorwaarden voor de door haar te leveren *aviation*-diensten tijdig bekend te laten maken aan de gebruikers. Met de bij de tarieven behorende voor-

waarden geeft de exploitant van de luchthaven aan welke *service levels* behoren bij de diensten waarop de voorgestelde tarieven betrekking hebben.

De exploitant van de luchthaven wordt bij wet verplicht om de gebruikers te raadplegen over deze voorgenomen tarieven en voorwaarden. De exploitant van de luchthaven wordt tevens verplicht rekening te houden met de inbreng van de gebruikers in deze consultatie. Dit betekent dat de exploitant van de luchthaven steeds op grond hiervan zal moeten verantwoorden waarom geen rekening is gehouden met de desbetreffende inbreng van gebruikers bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden. Op aanvraag van een gebruiker kan dit door de directeur-generaal van de NMa worden getoetst. Dit geschiedt aan de hand van de wettelijke eisen die aan de tarieven en voorwaarden worden gesteld: non-discriminatie, kostenoriëntatie en redelijkheid.

Als gevolg van het non-discriminatiebeginsel kan iedere gebruiker aanspraak maken op dezelfde tarieven en voorwaarden voor gelijke diensten. Dit wordt transparant gemaakt door de exploitant van de luchthaven te verplichten om de vastgestelde tarieven en voorwaarden bekend te maken.

In de praktijk zal dit betekenen, dat de exploitant van de luchthaven na de consultatieronde een overzicht van diensten met daarbij behorende tarieven en voorwaarden vaststelt en bekend maakt. Op grond van gebruiksvoorwaarden van de luchthaven voor de *aviation*-activiteiten, met inbegrip van de kwalitatieve prestatie die het onderwerp zal zijn van *service level agreements*, zullen individuele afspraken tot stand komen waarin ook extra kwaliteit kan worden afgesproken. Het initiatief kan daarbij ook uitgaan van de gebruikers. Wanneer deze individuele afspraken de betreffende gebruiker additionele faciliteiten en voorwaarden mochten bieden, zullen deze als gevolg van het non-discriminatiebeginsel aan het overzicht worden toegevoegd waardoor ook andere gebruikers in de gelegenheid worden gesteld om daarvan op non-discriminatoire wijze gebruik te maken.

Met de hierboven beschreven regeling terzake van de tarieven en voorwaarden is de verplichting tot consultatie en overleg met betrekking tot de voorwaarden en de tarieven afgestemd op de specifieke situatie van de luchthaven. Na verloop van tijd zal op basis van de opgebouwde ervaring met de jaarlijkse vaststelling van de tarieven en voorwaarden een meer gespecificeerd gamma aan *service level agreements*, voorwaarden en tarieven gelden dan nu het geval is.

De jaarlijkse vaststelling van tarieven en voorwaarden sluit niet uit dat tussen de exploitant van de luchthaven en de gebruikers ook voor de langere termijn afspraken worden gemaakt over hun verwachtingen en intenties, mits de jaarlijks vast te stellen tarieven en voorwaarden aan de wettelijke eisen voldoen.

Voor de tarieven van de diensten die terzake van *aviation* worden aangeboden door de exploitant van de luchthaven geldt, dat zij als geheel kostengeoriënteerd dienen te zijn. Om te waarborgen dat aan deze verplichting is voldaan, dient de exploitant van de luchthaven een toerekeningssysteem voor kosten vast te stellen dat goedkeuring behoeft van de directeur-generaal van de NMa. Aan de hand van het toerekeningssysteem en de gescheiden boekhouding kan de directeur-generaal toetsen of de tarieven voldoen aan de eis van kostenoriëntatie.

De eis van kostenoriëntatie van de tarieven is gerechtvaardigd, omdat de exploitant van de luchthaven terzake van de *aviation*-activiteiten een machtspositie heeft. Met de kostenoriëntatie is echter nog onvoldoende gewaarborgd dat de gebruikers van de luchthaven voor de onderscheiden diensten ook redelijke tarieven betalen. Om de redelijkheid van de tarieven, mede gelet op de voorwaarden en de voor de tarieven en voorwaarden te leveren diensten, te waarborgen, is voorzien dat de exploitant van de luchthaven een terzake van tarieven en voorwaarden afwijkende zienswijze van een gebruiker in de consultatiefase slechts gemotiveerd terzijde zal kunnen leggen. In de motivering zal de exploitant moeten expliciteren waarom de tarieven en voorwaarden gerechtvaardigd zijn in het licht van de wetgeving, in het licht van de aard en de kwaliteit van de betreffende dienstverlening en in het licht van wat bijvoorbeeld internationaal te doen gebruikelijk is op toonaangevende luchthavens. De directeur-generaal kan de laatstgenoemde *benchmarking* in zijn toetsing van de redelijkheid betrekken. In de praktijk is de hoogte van de tarieven als gevolg van indirecte concurrentie, die blijkt uit vergelijking met andere luchthavens, altijd al aan grenzen gebonden. In samenhang met de redelijkheidstoets, bijvoorbeeld door *benchmarking*, levert de keuze voor de eis van kostenoriëntatie van de tarieven een niet te zware, maar evenwichtige vorm van tariefregulering op.

Indien daartoe aanleiding bestaat kan de directeur-generaal vaststellen dat niet voldaan wordt aan de eisen die de wet stelt aan de tarieven en voorwaarden in relatie tot de daarvoor te verrichten diensten. In het kader van dit wetsvoorstel kan dit plaatsvinden op aanvraag van een gebruiker. Uit de motivering van het desbetreffende besluit van de directeur-generaal zal de exploitant kunnen afleiden in welke zin de tarieven en voorwaarden in strijd met de wet zijn.

Na een besluit van de directeur-generaal dat tarieven of voorwaarden in strijd met de wet zijn, zal de exploitant er belang bij hebben om zo spoedig mogelijk nieuwe tarieven en voorwaarden vast te stellen, omdat het betreffende tarief of de betreffende voorwaarde nietig is wegens strijd met de wet en de exploitant daarmee geconfronteerd zal worden door de gebruikers. De exploitant van de luchthaven heeft daarbij belang bij zo kort mogelijke termijnen, omdat onzekerheid tot hoge administratieve kosten leidt, de goede naam van de luchthaven aantast en tot kostbare procedures leidt. Het systeem van de wet houdt in, dat de vaststelling van strijd met de wet op verzoek van de gebruikers een effectief middel is voor de gebruikers om de exploitant van de luchthaven te dwingen om de desbetreffende tarieven en voorwaarden in overeenstemming te brengen met de wet. De directeur-generaal heeft voorts de beschikking over een sanctie-instrumentarium om te bevorderen, mocht strijd met de wet door hem zijn vastgesteld, dat de exploitant zijn gedragingen zo spoedig mogelijk in overeenstemming brengt met de materiële normen zoals vastgelegd in dit wetsvoorstel.

Tarieven en voorwaarden die in strijd zijn met de wettelijke regels, zowel de materiële normen als de bij en krachtens de wet vastgestelde procedureregels, zijn nietig overeenkomstig artikel 3:40 BW. Dat betekent dat de nakoming ervan door de exploitant van de luchthaven niet kan worden afgedwongen. In beginsel levert dit, tezamen met de bevoegdheid van de directeur-generaal om op aanvraag van een gebruiker strijd met de wet vast te stellen, een effectieve methode van handhaving van de tariefvoorschriften op. De civielrechtelijke nietigheid is naast de gescheiden boekhouding en het toerekeningsstelsel de belangrijkste waarborg dat de exploitant van de luchthaven de eisen van non-discriminatie, kostenoriëntatie, redelijkheid en objectiviteit van de tarieven en voorwaarden in acht zal nemen. Om met name gebruikers niet in onzekerheid te laten of

een tarief of een voorwaarde in een bepaald geval al dan niet in strijd is met de wet, beslist de directeur-generaal op aanvraag van een gebruiker en binnen een bepaalde, zo kort mogelijke termijn of een tarief ten aanzien van de gebruiker in strijd is met de bepalingen van de wet of de algemene maatregel van bestuur. Voorts beschikt de directeur-generaal over een sanctie-instrumentarium om overeenstemming met de wet zo nodig te bevorderen.

Hiermee is sprake van een sluitend systeem van tariefbeheersing dat voor de gebruikers voldoende zekerheid biedt dat daarmee het risico op misbruik van machtspositie aanzienlijk kan worden beperkt. Dat verzekert dat de gebruikers effectief worden geconsulteerd over de prijs-kwaliteitsverhouding van de desbetreffende diensten, dat voldaan wordt aan de internationale normen voor luchthaventarieven en dat de ondernemer voldoende vrijheid houdt in diens bedrijfsvoering. De verplichtingen van de exploitant zullen er, zoals eerder is aangegeven mede als gevolg van het beginsel van non-discriminatie, toe leiden dat de exploitant met de gebruikers van de luchthaven tot *service level agreements* zal komen.

De combinatie van het goedgekeurde toerekeningssysteem en de daarop gebaseerde tariefstelling in samenhang met de gescheiden boekhouding en de financiële verantwoording waarborgt tevens dat ongeoorloofde kruissubsidiëring vanuit de *aviation*-activiteiten naar andere activiteiten van de luchthaven wordt voorkomen.

Voor de goede orde wordt er op gewezen, dat de sectorspecifieke regeling van de tarieven in de Wet luchtvaart de toepassing van de Mededingingswet en van het Europese mededingingsrecht onverlet laat. Dit betekent onder meer dat door een gebruiker altijd geklaagd kan worden over een concreet geval van misbruik van machtspositie en dat de directeur-generaal in dat geval bijvoorbeeld de desbetreffende tarieven en voorwaarden zal kunnen toetsen aan de normen van artikel 24 van de Mededingingswet, onder andere aan de hand van kostenoriëntatie, een *benchmark* of een vergelijking van de waarde van de geleverde dienst met de daarvoor gevraagde prijs. De directeur-generaal zal daarbij van zijn andere bevoegdheden op grond van de Mededingingswet gebruik kunnen maken, met inbegrip van de bevoegdheid om zelfstandig onderzoek te kunnen verrichten. De kennis en expertise die wordt opgebouwd bij de uitvoering van onderhavige sectorspecifieke regels kan behulpzaam zijn bij de toepassing van de Mededingingswet door de directeur-generaal.

Naast de in het gekozen systeem voorhanden zijnde mogelijkheden voor civielrechtelijke handhaving (mede met behulp van een vaststelling door de directeur-generaal van de NMa van strijd met de wet) in combinatie met beroep tegen de besluiten van de directeur-generaal is het op een enkel punt nog nodig om in additionele bestuursrechtelijke bevoegdheden van de directeur-generaal te voorzien. Het betreft met name de bevoegdheid tot het verlangen van inlichtingen en gegevens, de bevoegdheid om medewerking te verlangen van de exploitant van de luchthaven en de bevoegdheid om een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen bij overtreding van een aantal verplichtingen door de exploitant van de luchthaven. Het gaat daarbij in het bijzonder om de vervulling van verplichtingen waartoe de exploitant van de luchthaven zonder sanctie wellicht niet zal overgaan, nl. de verplichting tot het vaststellen van tarieven en voorwaarden, de verplichting tarieven en voorwaarden in overeenstemming te brengen met de wet indien de directeur-generaal strijd met de wet heeft vastgesteld en de verplichtingen met betrekking tot de opstelling van een gescheiden boekhouding, met betrekking tot de opstelling van het toerekeningssysteem en met betrekking tot het

verstrekken van inlichtingen en gegevens en het verlenen van medewerking aan de directeur-generaal. Voorts zal in de aanloop naar de inwerkingtreding tijdig worden geïnventariseerd welke consequenties voor de NMa zijn verbonden in termen van benodigde mensen en middelen.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel B

In artikel 8.25, eerste lid, wordt wettelijk vastgelegd het verbod om zonder vergunning de luchthaven te exploiteren. In het tweede lid is bepaald dat de vergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend. Zoals in eerdergenoemde brief van 17 november 2000 (Kamerstukken II 2000/01, 25 435, nr. 2) is vermeld, hangt dit samen met de lange terugverdiendtijd van belangrijke luchthaveninvesteringen zoals start- en landingsbanen en terminals. Deze investeringen kunnen bij een vergunning voor bepaalde tijd na afloop van die tijd niet elders worden terugverdiend. De exploitant zou dan genoodzaakt zijn om deze investeringen binnen die termijn goed te maken. Een andere reden voor de keuze voor een vergunning voor onbepaalde tijd is dat het niet de bedoeling is de vergunning als marktordenend instrument te hanteren.

Met de in artikel 8.25a neergelegde exploitatieplicht wordt het publieke belang van de continuïteit van Schiphol als mainport gewaarborgd. De verplichting die daarbij aan de exploitant wordt opgelegd is het exploiteren van de luchthaven en het daartoe treffen van de voorzieningen die nodig zijn voor een goede afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer en de daarmee samenhangende personen- en goederenstromen. Het begrip «exploitatie» omvat al het handelen van de exploitant in het kader van het economisch belang van de luchthaven. Dat handelen beperkt zich niet alleen tot maatregelen ter instandhouding van de luchthaven, zoals onderhoudswerkzaamheden, maar strekt zich tevens uit tot het doen van nodige investeringen of andere bedrijfsbeslissingen die de exploitatie van de luchthaven ten goede komen. Te denken valt onder meer aan het aanleggen van start- en landingsbanen, terminals, voorrijwegen, parkeerfaciliteiten en aansluitingen op openbaar vervoervoorzieningen.

In artikel 8.25b staan de intrekkinggronden limitatief genoemd. Intrekking van de vergunning is slechts mogelijk indien sprake is van wanbeheer, een wijziging van de bestemming van het luchthavengebied, dan wel van een aanvraag van de exploitant. Indien in dat laatste geval het algemeen belang zich niet tegen intrekking verzet, kan in deze aanvraag worden bewilligd. Een reden van algemeen belang is dat de continuïteit van Schiphol in gevaar wordt gebracht, bijvoorbeeld omdat er op dat moment geen geschikte andere exploitant is die de exploitatie van de luchthaven kan overnemen. Intrekking vanwege een gewijzigde bestemming van het luchthavengebied is een tweede voor de hand liggende intrekkinggrond. Indien het terrein waarop de luchthaven Schiphol is gelegen niet meer bestemd is voor gebruik als luchthaven is de zin van de exploitatievergunning vervallen. De intrekking op grond van geconstateerd wanbeheer is het sluitstuk van de handhaving van de exploitatieplicht van de exploitant. Deze intrekking is een bevoegdheid met ingrijpende gevolgen voor de exploitatie van de luchthaven Schiphol en het ligt in de rede dat een voorname daartoe onderwerp van beraadslaging in de Ministerraad zal zijn. De besluitvorming moet uiteraard verder voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals een zorgvuldige voorbereiding, proportionaliteit, een evenredige belangenafweging en een draagkrachtige motivering met betrekking tot de aard van de schending. De intrekking is een

beschikking waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep openstaat. De intrekking is een ultimum-remedium, zo blijkt uit de bewoordingen van de intrekkinggrond. Er moet sprake zijn van aan de exploitant toerekenbaar wanbeheer. Wanbeheer kan zowel betrekking hebben op het handelen als op het nalaten van de exploitant en omvat in die zin ook het eerder in de hiervoor genoemde brief genoemde «grove verwaarlozing». Of van wanbeheer sprake is, hangt sterk af van de omstandigheden van het geval. Indicaties hiervoor kunnen onder meer betreffen:

- het structureel afnemen van de economische bedrijvigheid op en rond de luchthaven om redenen die aan de exploitant zijn te wijten;
- elk verwijtbaar handelen of nalaten van de exploitant waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar wordt gebracht of het internationaal concurrentievermogen van de luchthaven in vergelijking tot voorgaande jaren significant terugloopt;
- het signaleren van gegronde klachten van belanghebbenden omtrent het aan de exploitant te wijten slecht functioneren van de luchthaven.

De aanwijzing neergelegd in artikel 8.25c kan worden opgelegd indien er een ernstig vermoeden is van dreigend wanbeheer. De aanwijzingsprocedure waarborgt dat de uiteindelijk te nemen maatregelen in verhouding staan tot de ernst van het nalaten door de exploitant. Alvorens een aanwijzing wordt gegeven, zal de exploitant, ingevolge artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, in de gelegenheid zijn zienswijze te geven. Indien deze dan aangeeft door het treffen van maatregelen een ernstig vermoeden van wanbeheer te kunnen wegnemen, dan ligt het in de rede dat de exploitant in de gelegenheid wordt gesteld binnen een bepaalde termijn die voorzieningen te treffen. De aard van de voorzieningen wordt dan in eerste instantie aan de exploitant overgelaten, aangezien deze als verantwoordelijke voor de bedrijfsvoering het beste in staat zou moeten zijn een keuze te maken voor de in die situatie de meest geëigende voorzieningen. Indien het de minister van Verkeer en Waterstaat blijkt dat binnen de door hem gestelde termijn geen afdoende voorzieningen zijn getroffen, kan hij een aanwijzing opleggen die de exploitant verplicht tot het treffen van maatregelen. In de aanwijzing zijn de concrete maatregelen genoemd die naar het oordeel van de minister van Verkeer en Waterstaat wanbeheer kunnen voorkomen. Indien de exploitant weigerachtig is de aanwijzing op te volgen, kan de minister van Verkeer en Waterstaat overgaan tot intrekking van de vergunning op grond van artikel 8.25b, eerste lid, onderdeel a. Ook hier geldt, evenals voor de intrekking het geval is, dat de aanwijzing onderwerp van beraadslaging van de Ministerraad zal zijn. Uiteraard geldt ook hier dat er sprake moet zijn van een zorgvuldige besluitvorming. Zo zal de aanwijzing proportioneel moeten zijn en zullen belangen zorgvuldig moeten zijn afgewogen. Voordat de aanwijzing wordt opgelegd zal de exploitant ingevolge artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.

De minister van Verkeer en Waterstaat is niet verplicht om de procedure in artikel 8.25c te volgen alvorens tot intrekking over te gaan van de vergunning op grond van wanbeheer. Indien sprake is van een plotselinge en flagrante strijd met de exploitatieplicht, staat het de minister van Verkeer en Waterstaat vrij direct tot intrekking over te gaan, uiteraard met inachtneming van de hoorplicht ex artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht.

In artikel 8.25d wordt de exploitant verplicht om tenminste eens per jaar tarieven en voorwaarden vast te stellen en te hanteren en zijn inhoudelijke eisen van de tarieven aan de orde. In overeenstemming met het beginsel «Schiphol als bedrijf» stelt Schiphol als exploitant van de luchthaven op grond van het eerste lid de tarieven en voorwaarden voor haar diensten vast. In overeenstemming met de bestaande praktijk vindt deze vaststel-

ling tenminste eens per jaar plaats. Dit wetsvoorstel geeft regels met betrekking tot de havengelden die in rekening worden gebracht voor het landen en opstijgen van luchtvaartuigen, het afhandelen van passagiers en het parkeren van luchtvaartuigen, de zogenaamde *aviation*-activiteiten. De activiteiten waarvoor de tariefvoorschriften gelden, worden gespecificeerd bij een algemene maatregel van bestuur op grond van het vijfde lid. De tarieven en voorwaarden worden bekendgemaakt vóórdat zij van kracht worden. Op grond van deze bekendgemaakte tarieven en voorwaarden worden door de exploitant van de luchthaven en de gebruikers overeenkomsten gesloten.

Op zichzelf biedt de eis van kostengeoriënteerde tarieven geen waarborg tegen onnodige investeringen (zogenaamde *goldplating*). Om te kunnen voorkomen dat tarieven die over de hele linie kostengeoriënteerd zijn, toch onredelijk zijn, als geheel of afzonderlijk, wordt in het tweede lid de eis gesteld dat de tarieven en voorwaarden redelijk zijn. Deze eis is tevens nodig omdat er niet is gekozen voor een systeem van tariefbeheersing door middel van een *price-cap*, omdat deze methode niet *light-handed* is en gebruikers geacht worden zoveel onderhandelingsmacht te hebben dat een zwaar reguleringssysteem niet direct noodzakelijk is. Om te voorkomen dat de tarieven echter onredelijk hoog worden vastgesteld, is voorzien dat de exploitant van de luchthaven een toelichting geeft op het voorstel voor de tarieven en voorwaarden, waarop de gebruikers kunnen reageren. Naar aanleiding van de zienswijze van gebruikers zal de exploitant moeten motiveren wat redelijk is. Daarbij kunnen in het bijzonder internationale vergelijkingen en maatstaven een rol spelen. Deze zullen kunnen worden ingebracht door de gebruikers en de exploitant, maar ook uit eigen beweging kunnen worden gehanteerd door de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit. Mede aan de hand van een dergelijke *benchmarking* zal de directeur-generaal kunnen vaststellen of de exploitant van de luchthaven in strijd met de wet heeft gehandeld. Met behulp van de redelijkheidstoets tezamen met de verplichting tot kostenoriëntatie voor het geheel van de tarieven van de *aviation*-activiteiten kan zo worden voorkomen dat de tarieven onredelijk hoog worden, zonder dat de vrijheid van partijen onnodig wordt beperkt. De eis van non-discriminatie, neergelegd in het tweede lid, vloeit mede voort uit artikel 15 van het Verdrag van Chicago.

Het derde lid bepaalt dat de tarieven voor de *aviation*-activiteiten gebaseerd dienen te zijn op alle kosten die voor die activiteiten worden gemaakt, met inbegrip van een redelijk rendement. Dit zijn in het bijzonder de kosten die gemaakt worden voor de infrastructuur die voor die activiteiten nodig is. Voorkomen moet worden dat gebonden klanten (*captive users*) het slachtoffer worden van misbruik van machtspositie. Om te kunnen beoordelen welke kosten voor de *aviation*-activiteiten worden gemaakt, ook in geval van gezamenlijk gebruik van de desbetreffende productiefactoren voor andere activiteiten dan *aviation*-activiteiten, stelt de exploitant van de luchthaven een toerekeningssysteem vast dat voldoet aan bepaalde eisen, die zijn neergelegd in artikel 8.25g, eerste lid. Aan de hand daarvan en met behulp van de verplichte gescheiden boekhouding kan worden nagegaan of de tarieven van de *aviation*-activiteiten als geheel aan de eis van kostenoriëntatie voldoen.

Met de bepaling in het vierde lid staat vast dat de exploitant van de luchthaven verplicht is de vastgestelde tarieven en voorwaarden daadwerkelijk in rekening te brengen en dat het niet naleven van deze plicht in strijd is met de wet en dientengevolge civielrechtelijk gezien nietig.

Bij de algemene maatregel van bestuur, genoemd in het vijfde lid, wordt vastgesteld voor welke activiteiten de tariefvoorschriften gelden, worden regels gegeven over de mededeling van de vastgestelde tarieven en voorwaarden, alsmede nadere regels omtrent de kostenoriëntatie.

Aan de vaststelling van de tarieven gaat ingevolge artikel 8.25e een consultatieronde vooraf, waarin de exploitant van de luchthaven de gebruikers raadpleegt over de voor de volgende periode voorgenomen tarieven en voorwaarden, die ten behoeve van deze consultatie tijdig bekend worden gemaakt. Bij de bekendmaking van de voorgenomen tarieven wordt door de exploitant van de luchthaven een toelichting gegeven. Voor wat betreft de tarieven zal de exploitant de toelichting moeten voorzien van een economische onderbouwing, mede gelet op de kosten. Zij geeft een overzicht van de voorwaarden die daarbij zullen worden gehanteerd. Tevens biedt zij een omschrijving van de diensten waarop deze tarieven en voorwaarden betrekking hebben, zodat de gebruikers zich reeds een voldoende beeld kunnen vormen van de zogenaamde *service levels*. De exploitant van de luchthaven is aldus verplicht om de gebruikers te consulteren over de voorgestelde tarieven en voorwaarden en de daarbij behorende diensten en hun aard en kwaliteit. Als gevolg van de norm van non-discriminatie zal de raadpleging en de inbreng van de gebruikers er toe leiden dat overeenstemming zal ontstaan over de algemene voorwaarden die *service levels* zullen bevatten, die de gebruikers en de exploitant van de luchthaven in hun overeenkomsten zullen opnemen.

De exploitant van de luchthaven is, ingevolge artikel 8.25e, derde lid, verplicht om gemotiveerd te reageren op ingebrachte zienswijzen en daarvan blijkt te geven bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden. Bij de in het vierde lid genoemde algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure van de consultatie en de mededeling van de voorgenomen tarieven en voorwaarden. In dit besluit zullen de procedurele minimumeisen worden neergelegd die moeten waarborgen dat de gebruikers in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze kenbaar te maken. In de voorliggende situatie, waarin marktpartijen onderhandelen met een monopolist, zijn die minimumeisen ook noodzakelijk om de benodigde *countervailing power* aan de kant van marktpartijen zeker te stellen. Het ligt niet in de bedoeling dat de nadere regels boven het niveau van procedurele minimumeisen uitgaan. Onderhandelingen moeten immers in beginsel aan marktpartijen worden overgelaten.

Om de gebruikers spoedig zekerheid te kunnen bieden over eventuele strijd van de tarieven en voorwaarden met de wet, kunnen zij, zo bepaalt artikel 8.25f, eerste lid, de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit om een oordeel vragen. Dit oordeel is een beschikking in de zin van de Awb. Het heeft het karakter van een verklaring voor recht. Met de vaststelling dat in strijd met de wet is gehandeld, is het niet aanstonds noodzakelijk om de rechter om een oordeel te vragen. Gebruikers zullen de aanvraag moeten doen binnen een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn. De beslissing van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit dient binnen de in het tweede lid aangegeven termijn te worden genomen. Het oordeel zal in het bijzonder betrekking hebben op strijd met het beginsel van kostenoriëntatie, dat voor het geheel van de *aviation*-activiteiten geldt op het beginsel van non-discriminatie en op het beginsel van de redelijkheid, dat geldt voor de tarieven en voorwaarden voor onderscheiden diensten. Als daar al aanleiding voor was, is in de praktijk tot nu toe ook steeds het gehele pakket door gebruikers ter discussie gesteld. Dat neemt niet weg, dat ingevolge artikel 8.25d, tweede lid, ieder tarief en iedere voorwaarde afzonderlijk wel kan worden getoetst op non-discriminatie en redelijkheid. In die gevallen is de eventuele nietigheid ook beperkt tot dat concrete tarief of de betreffende concrete voorwaarde. Het oordeel van de directeur-generaal dat er sprake is van strijd met de wet zal, zo bepaalt het derde lid, moeten leiden tot een aanpassing van de tarieven en voorwaarden met inachtneming van de overwegingen van de directeur-generaal. Voor de rechtszekerheid zijn korte termijnen van groot belang.

Omwille van de duidelijkheid voor partijen dient binnen korte termijn een nieuw besluit genomen te worden door de exploitant van de luchthaven. De directeur-generaal kan bij zijn beslissing een termijn stellen waarbinnen de exploitant van de luchthaven opnieuw de tarieven en voorwaarden vaststelt. Voorts beschikt de directeur-generaal over een sanctie-instrumentarium om overeenstemming met de wet zo nodig te bevorderen.

Bij de herziening van een tarief na een door de directeur-generaal vastgestelde strijd met de wet hoeft ingevolge het vierde lid, de eerdergenoemde consultatieprocedure niet opnieuw doorlopen te worden. Het vijfde lid voorziet erin dat het aangepaste tarief geldt voor de desbetreffende periode.

Om onzekerheid over wat tussen partijen geldt weg te nemen, als tarieven en voorwaarden in strijd met de wet zijn bevonden, is in het zesde lid bij wijze van ordemaatregel het tarief van de voorafgaande periode van kracht. Als in een dergelijke situatie gedurende enige tijd een te hoog tarief door de exploitant in rekening zou zijn gebracht, zal dat de gebruikers aanleiding geven tot een terugvordering uit onverschuldigde betaling. Als de exploitant van de luchthaven gedurende enige tijd het «oude tarief» in rekening heeft gebracht, hetgeen in dat jaar naar mag worden aangenomen niet aan de eis van kostenoriëntatie voldoet, zal er na het vaststellen van een kostengeoriënteerd tarief voor de exploitant aanleiding kunnen zijn tot een navordering. Aldus zal er in het geval van onjuiste tarieven en het herstel daarvan steeds tussen partijen verrekening kunnen plaatsvinden. Dit kan worden vergemakkelijkt door het opnemen van voorzieningen daaromtrent in de algemene voorwaarden van de exploitant van de luchthaven.

De in het zevende lid genoemde algemene maatregel van bestuur zal onder meer regels stellen over het stellen van termijnen en het bepalen welke gegevens aan de directeur-generaal moeten worden geleverd.

Het toerekeningssysteem voor kosten wordt op grond van artikel 8.25g, eerste lid, door de exploitant vastgesteld, zodat het kan aansluiten bij de bedrijfsvoering en bij de bedrijfsadministratieve systemen die de exploitant van de luchthaven gebruikt en het aansluit op de gescheiden boekhouding die op grond van het tweede lid van hem wordt verlangd. Het toerekeningssysteem wordt door de directeur-generaal van de NMa goedgekeurd. De eisen voor goedkeuring van het toerekeningssysteem zijn vervat in het eerste lid. Het systeem dient te voldoen aan de eisen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit. Het vereiste van marktconformiteit houdt in dat de toerekening geschiedt volgens daarvoor gangbare normen van bedrijfsadministratie en tevens dat vergoeding voor leveranties binnen het concern (mede gelet op het gezamenlijk gebruik van productiemiddelen voor *aviation*-activiteiten en andere activiteiten) in overeenstemming dient te zijn met wat daarvoor in de markt gebruikelijk is. Dit geldt ook voor de vergoeding van vermogenskosten. Het systeem dient aldus een marktconforme toerekening van de kosten van zowel eigen als vreemd vermogen te garanderen. Het tweede vereiste, van proportionaliteit, houdt in dat de kosten dienen te worden toegerekend in verhouding tot het gebruik van de desbetreffende productiefactoren voor *aviation*-activiteiten en dat dit niet alleen geldt voor de kosten die rechtstreeks kunnen worden toegerekend, maar ook voor de gemeenschappelijke kosten die, gezien het gemeenschappelijk gebruik van productiemiddelen niet rechtstreeks aan de *aviation*-activiteiten kunnen worden toegerekend, maar waarvan wel op grond van enigerlei vorm van causaliteit met de *aviation*-activiteiten moet worden verantwoord dat zij aan die activiteiten moeten worden toegerekend. Het derde vereiste, van integraliteit, houdt in dat alle kosten die voor de *aviation*-activiteiten worden gemaakt, ook daadwerkelijk aan die activiteiten

worden toegerekend, met inbegrip van de kosten van eigen en vreemd vermogen.

Als aan de hierboven genoemde drie vereisten is voldaan, is het toerekeningssysteem op de juiste wijze ingericht en worden alle kosten en opbrengsten met betrekking tot de *aviation*-activiteiten toegerekend en verantwoord. Om te kunnen nagaan of de tarieven en voorwaarden voor de *aviation*-activiteiten voldoen aan de daaraan gestelde eisen, in het bijzonder met betrekking tot kostenoriëntatie, dient de exploitant van de luchthaven met betrekking tot deze activiteiten een gescheiden boekhouding te voeren.

Bij de in het derde lid genoemde algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld. Nadere regels over de inrichting van de boekhouding kunnen onder meer betrekking hebben op de termijn waarvoor de goedkeuring wordt gegeven, de onderscheiden categorieën van kosten en de daarvoor geldende toerekeningsregels in verband met het verband termijnen. Om een adequaat toezicht van de NMa op de verplichting, neergelegd in artikel 11.14a mogelijk te maken. Daarbij kan worden gedacht aan regels over een accountantsverklaring ten behoeve van de directeur-generaal dat de gescheiden boekhouding en de toerekening aan de wettelijke vereisten voldoen.

De directeur-generaal kan op grond van artikel 8.25h alle inlichtingen en gegevens en medewerking verlangen die nodig zijn voor de uitoefening van zijn bevoegdheden in het kader van de Wet luchtvaart jegens de exploitant van de luchthaven. Artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing verklaard om te voorkomen dat de termijn voor het nemen van een besluit op grond van artikel 8.25f verstrijkt, terwijl aan de exploitant van de luchthaven of aan de aanvrager inlichtingen en gegevens zijn gevraagd, welke nodig zijn voor het nemen van een besluit.

Onderdeel C

De minister van Verkeer en Waterstaat dient ten behoeve van het toezicht op de naleving van de exploitatieplicht gegevens tot zijn beschikking te hebben. De exploitant zal daartoe ingevolge artikel 8.29a elke drie jaar verslag uitbrengen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de voorzieningen en maatregelen die zijn getroffen. Indien de minister van Verkeer en Waterstaat dat nodig oordeelt, bijvoorbeeld omdat hij vermoedens heeft omtrent wanbeheer, kan hij de exploitant verplichten op een eerder moment het verslag uit te brengen. De aard van de gegevens en de wijze waarop deze gegevens moeten worden verstrekt, zullen vastgelegd worden in een ministeriële regeling.

Onderdeel D

De wijziging van artikel 8.34 heeft ten doel de rechtsbescherming inzake een besluit tot verlening van een vergunning op grond van artikel 8.25 op eenzelfde wijze te regelen als de rechtsbescherming tegen het luchthavenindielingsbesluit en het luchthavenverkeersbesluit.

Onderdeel E

Artikel 8.34a wijst de rechtbank te Rotterdam aan als bevoegde bestuursrechter in geval van beroep tegen besluiten van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit op grond van de artikelen 8.25f, eerste lid, en artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart. De rechtbank is eveneens bevoegd ten aanzien van geschillen over besluiten van de directeur-generaal op grond van de Mededingingswet, zodat ook gebruik

kan worden gemaakt van die kennis en ervaring bij de beoordeling van de geschillen met betrekking tot welke de rechtbank op grond van de Wet luchtvaart als bevoegde rechter is aangewezen.

In het tweede lid is de mogelijkheid tot het indienen van bezwaar tegen besluiten van de directeur-generaal ingevolge artikel 8.25f, eerste lid, en artikel 8.25g, eerste lid, uitgesloten. Aangezien de beslissing van de directeur-generaal reeds een beoordeling inhoudt van de door de exploitant van de luchthaven vastgestelde tarieven en voorwaarden naar aanleiding van een door een gebruiker van de luchthaven ingediende klacht, bestaat geen behoefte meer aan de mogelijkheid om de bezwaren van een gebruiker van de luchthaven opnieuw aan de directeur-generaal voor te leggen. Het spoedig kunnen verkrijgen van een oordeel van de rechter over de beoordeling van de tarieven is bovendien gewenst in verband met de jaarlijkse vaststelling van de tarieven en voorwaarden. Daarnaast bestaat er behoefte aan een spoedig oordeel van de rechter en daarmee zekerheid over de toerekening van de kosten in verband met de vaststelling van de tarieven en voorwaarden die daarop mede worden gebaseerd. Om die reden is de bezwaarfase tevens uitgesloten voor het besluit van de directeur-generaal betreffende de goedkeuring van het toerekeningsstelsel.

Onderdelen F, G en H

De toezichthouders van Verkeer en Waterstaat zijn niet belast met het toezicht op de naleving van de artikelen 8.25a tot en met 8.25h. Op grond van artikel 11.14a kunnen ambtenaren van de NMa worden aangewezen die zullen zijn belast met het toezicht op de naleving van voornoemde artikelen. De bestuursdwangbevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat zoals neergelegd in het wetsvoorstel Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Kamerstukken 2000/01, 27 603, nr. 1–3) kan worden beperkt nu de directeur-generaal van de NMa door middel van artikel 11.21 daartoe een aantal bevoegdheden krijgt toegekend met betrekking tot de handhaving van de artikelen 8.25d tot en met 8.25h van dit wetsvoorstel.

Onderdeel I

In veel gevallen zal de naleving van de bepalingen met betrekking tot tarieven en voorwaarden voor de *aviation*-activiteiten, zoals eerder is aangegeven, gewaarborgd zijn doordat partijen elkaar civielrechtelijk zullen aanspreken. Het is niet de bedoeling dat de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de tarieven en de voorwaarden. De directeur-generaal van de NMa stelt geen tarieven en voorwaarden vast en is ook niet bevoegd tot goedkeuring daarvan. Deze worden immers vastgesteld door de exploitant van de luchthaven na consultatie en in overeenstemming met de wettelijke voorschriften. Als aan de wettelijke voorschriften met betrekking tot tarieven en voorwaarden niet is voldaan, kan het nodig zijn dat een besluit van de directeur-generaal bestuursrechtelijk kracht wordt bijgezet om zo te bereiken dat spoedig tarieven en voorwaarden worden vastgesteld die wel voldoen aan de eisen van de wet. Daarom is voorzien in het ultimatum remedium dat de directeur-generaal een boete of een last onder dwangsom kan opleggen. Het betreft de in dit artikel genoemde gevallen waarin de exploitant van de luchthaven niet voldoet aan zijn verplichtingen en waarin de directeur-generaal dit heeft vastgesteld. De last onder dwangsom kan betrekking hebben op termijnen waarbinnen de exploitant van de luchthaven tarieven en voorwaarden opnieuw dient vast te stellen. Ook kan de last onder dwangsom worden opgelegd naar aanleiding van het besluit van de directeur-generaal van de NMa dat de tarieven

en voorwaarden niet in overeenstemming zijn met de eisen van de wet, teneinde te bereiken dat wel aan die eisen zal worden voldaan.

Onderdeel J

Voor de evaluatie van deze wettelijke bepalingen is de gangbare termijn gekozen van de eerste maal binnen vier jaar en vervolgens telkens binnen vijf jaar.

Artikel IV

Met het wijzigen van de bijlage, bedoeld in artikel 20 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie, is voorzien in de mogelijkheid van beroep van een uitspraak van de rechtbank te Rotterdam bij geschillen over beslissingen van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit op grond van de artikelen 8.25f en 8.25g van de Wet luchtvaart. Hiermee is aangesloten bij de regeling van beroep tegen besluiten van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit op grond van de Mededingingswet.

Artikel V

Artikel V maakt een gefaseerde inwerkingtreding mogelijk. Dit is onder meer van belang om te verzekeren dat de gewijzigde sectorspecifieke regelgeving inzake tarieven en voorwaarden, de artikelen 8.25d tot en met 8.25h en de artikelen 11.14a en 11.21, op de juiste wijze wordt ingevoerd. Overgang van de oude naar de nieuwe regeling mag immers niet tot onoverzichtelijke situaties leiden. Zo zal de inwerkingtreding zo worden vastgesteld, dat de goedkeuring van het toerekeningssysteem is verstrekt, voordat de bepalingen met betrekking tot tarieven en voorwaarden in werking treden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos